

ACTOS DE EJECUCIÓN Y MODALIDADES DE CONTROL POR PARTE DE LOS ESTADOS: LA NUEVA REGULACIÓN SOBRE LA COMITOLOGÍA

JOAN DAVID JANER TORRENS

Profesor titular de Derecho internacional público
Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Unión Europea
Universitat de les Illes Balears

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL NUEVO MARCO DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DEFINIDO EN EL TRATADO DE LISBOA. III. LA NUEVA REGULACIÓN DE LA DELEGACIÓN DE LA POTESTAD DE EJECUCIÓN POR LA COMISIÓN. *A. Los nuevos procedimientos de consulta y de examen. B. El nuevo Comité de Apelación. C. La desaparición del Consejo como última instancia decisoria.* IV. REFLEXIONES FINALES.

RESUMEN: El objetivo de este estudio es analizar, al hilo de la entrada en vigor, el pasado 1 de marzo, del reglamento 182/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, las novedades que el Tratado de Lisboa y dicho reglamento han aportado en relación con la adopción de los actos de ejecución. En este sentido, se estudian los nuevos procedimientos de consulta y de examen, teniendo en cuenta asimismo la nueva tipología de actos delegados y de ejecución introducida por el Tratado de Lisboa.

PALABRAS CLAVE: Actos delegados. Actos de ejecución. Comitología. Procedimiento de examen. Procedimiento de consulta.

ABSTRACT: The aim of this article is to analyse, taking into account the entry into force the last first of march, of Regulation 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 february laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, the news that the Treaty of Lisbon and this regulation have introduced concerning the adoption of implementing acts. In this sense, the new examination and advisory procedure will be analysed on the basis of the new typology of delegated and implementing acts introduced by the Treaty of Lisbon.

KEYWORDS: Delegated acts. Implementing acts. Comitology. Examination procedure. Advisory procedure.

Fecha recepción original: 9 de enero de 2012

Fecha aceptación: 19 de marzo de 2012

I. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha modificado de forma importante el papel de la Comisión como institución encargada de la ejecución de las normas de derecho derivado. El TFUE, dentro de la categoría de «actos no legislativos» susceptibles de ser adoptados por la Comisión, distingue, respectivamente, en los artículos 290 y 291, entre los «actos delegados» y los «actos de ejecución». Los actos delegados están dirigidos a completar o modificar determinados aspectos no esenciales de un acto legislativo a partir de la delegación conferida por el Consejo y el Parlamento europeo. Dicha delegación se atribuye esencialmente con el objetivo de que la Comisión adopte normas de tipo técnico de forma más ágil. En la adopción de estos actos, la Comisión debe circunscribir su actuación a las pautas fijadas en el acto legislativo de delegación en cuanto a los objetivos, contenido, alcance y duración de dicha delegación que puede ser revocada u objetada por el Consejo o el Parlamento europeo. Este tipo de actos tienen claramente una naturaleza ejecutiva, pero el TFUE opta por no adjetivarlos como tales y referirse expresamente a los «actos de ejecución» en el artículo 291, los cuales tienen un régimen diametralmente distinto¹.

En efecto, el artículo 291 del TFUE alude a la competencia de la Comisión para adoptar actos de ejecución, la cual, como regla general, será competencia de los Estados miembros. Sólo en los supuestos en que se «requieran condiciones uniformes» en toda la UE, los Estados estarán obligados a conferir dicha potestad a la Comisión, siendo también factible que, en supuestos debidamente justificados y en relación con la ejecución de la política exterior y de seguridad común, dicha competencia la ejerza el Consejo. Cuando sea la Comisión la que se encargue de llevar a cabo esta función de ejecución de las normas de derecho derivado, ésta, en dicha labor, será controlada, como sucedía hasta ahora y como prevé el tercer párrafo del artículo 291, por los Estados miembros. Este control se llevará a cabo a través de distintos comités compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión.

Si bien el TFUE mantiene en vigor el sistema de «comitología»² existente

1. Sobre esta cuestión, vid. MILLÁN MORO, L., «El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 36, 2010, pp. 401-438 (en especial, pp. 421-431).
2. En relación con el fenómeno de la comitología, vid. ADEMÁS, M. & TÜRK, A. (Ed.), *Delegated Legislation and the Role of the Committees in the EC*, Kluwer, 2000; BRADLEY, K., «Comitology and the Law: Through a glass, darkly», *Common Market Law Review*, Vol. 29, nº 4, 1992, pp. 693-721; EHLERMANN, C-D., «Compétences d'exécution conférées à la Commission – La nouvelle décision-cadre du Conseil», *Revue du Marché Commun*, nº 316, Avril 1988, pp. 232-239; FALKE, J., «Comitology and other committees: a preliminary empirical assessment» en: *Shaping European Law and Policy. The role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Centre for Public Affairs, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996, pp. 117-167; JANER TORRENS, J. D., «Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 5, 1999, pp. 141-165; del mismo autor, «La nueva decisión 1999/468 sobre Comitología: un avance significativo en la mejora y simplificación de los procedimientos de delegación

desde la década de los ochenta en el sistema institucional de la Unión, lo cierto es que el Tratado de Lisboa introduce novedades importantes en esta materia no sólo al efectuar la distinción entre actos delegados y de ejecución y limitar el papel de los comités a este último tipo de actos, sino también por desvincular al Consejo de toda competencia en el control de la ejecución del derecho derivado por la Comisión –lo cual supone una modificación substancial respecto de la regulación existente anterior a Lisboa– y situarla en el ámbito de los Estados miembros. Éstos, a su vez, podrán recurrir a la Comisión para que lleve a cabo dicha labor, pero manteniendo un poder importante a través de distintos comités y procedimientos.

El objetivo de este estudio es analizar, al hilo de la entrada en vigor, el pasado 1 de marzo, del reglamento 182/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión³, las novedades que el Tratado de Lisboa y dicho reglamento han aportado en relación con la adopción de los actos de ejecución y las modalidades de control por parte de los Estados mediante los comités a través de los nuevos procedimientos de consulta y de examen.

II. EL NUEVO MARCO DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DEFINIDO EN EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa ha introducido novedades importantes en relación con la adopción y ejecución de los actos de derecho derivado por parte de la Comisión. Así, los artículos 290 y 291 del TFUE (insertados en el capítulo relativo a los actos jurídicos de la Unión y los procedimientos de adopción de dichos actos) incorporan una distinción en las competencias de la Comisión que hasta ese momento no existían, al distinguir entre las competencias delegadas para la adopción de medidas «cuasilegislativas» y las competencias de ejecución⁴. La propia Comisión ha aludido a la diferente naturaleza de estos actos al

de potestades de ejecución a la Comisión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 7, 2000, pp. 157-170; LASO PÉREZ, J., «La elección de los comités previstos en la segunda decisión sobre comitología y la clarificación de los actos comunitarios (comentario a la sentencia del TJCE, de 21 de enero de 2003, Comisión c. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, as. C-378/00)», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 1, 2003; MANGAS MARTIN, A., «El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, nº 3, 1988, pp. 789 y ss.; MOREIRO GONZÁLEZ, C., «¿El ocaso de la «comitología»?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 13, 2002, pp. 895-923; VOS, E., «The rise of comités», *European Law Journal*, Vol. 3, nº 3, 1997, pp. 210-229.

3. DOUE nº L 55, de 28.2.2011.

4. La introducción de esta diferente tipología de actos responde, a juicio de HOFMANN, al nuevo concepto de «federalismo ejecutivo» introducido por el Tratado de Lisboa al distinguirse claramente entre la labor legislativa que corresponde a la Unión y la ejecutiva que corresponde (con carácter general y exceptuando los supuestos en que se precisen condiciones uniformes en toda la Unión) a los Estados miembros (HOFMANN, H., «Legislation, delegation and implementation under the Treaty of Lisbon: typology meets

señalar que el artículo 290 y 291 del TFUE se sitúan en ámbitos de aplicación distintos: los actos delegados se definen por «su alcance y efectos – acto de alcance general que completa o modifica elementos no esenciales», mientras que la razón de ser de la adopción de actos de ejecución por la Comisión deriva de la «necesidad de condiciones de ejecución uniformes»⁵. Asimismo, la Comisión ha señalado que los actos delegados no podrán implicar la adopción de medidas de carácter individual, mientras que las medidas de ejecución podrán implicar la adopción de medidas tanto individuales como de alcance general⁶, lo cual introduce cierta confusión, sobre todo en relación con el alcance general de las medidas de ejecución⁷. En este mismo sentido, P. CRAIG ha puesto de manifiesto la dificultad en trazar una línea divisoria clara entre los actos delegados y los actos de ejecución, pues los dos normalmente implicarán la adopción de medidas de alcance general, siendo el único elemento diferenciador que las medidas de ejecución no pueden completar o modificar el acto de base, lo cual resulta complejo pues éstas siempre, en alguna medida, supondrán añadir o especificar algo que no figura en la norma que se ejecuta⁸.

Además, cabe tener presente que los contornos entre los actos recogidos en los artículos 290 y 291 del TFUE parecen poco claros en la medida en que hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa lo que ahora se consideran actos delegados entraban en la categoría de actos de ejecución como pone de relieve el hecho de que el procedimiento de reglamentación con control introducido en 2006 se aplicaba a los supuestos en que un acto adoptado a través del procedimiento de codecisión (actual procedimiento legislativo ordinario) «disponga la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de dicho acto, incluso suprimiendo algunos de esos elementos o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales (...)»⁹. En una declaración interinstitucional del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión sobre este nuevo procedimiento de control de los actos de ejecu-

reality», *European Law Journal*, vol. 15, nº 4, 2009, pp. 482-505, p. 497). Sobre esta cuestión, *vid.* en particular el capítulo 8 (Delegation and the European Union Constitutional framework» de la obra HOFMANN, H., ROWE, G. & TÜRK, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, pp. 222-255.

5. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo. Aplicación del artículo 290 del TFUE. COM (2009) 673 final, de 9 de diciembre de 2009, p. 3.
6. *Idem*, p. 4.
7. ALONSO GARCÍA alude igualmente a los «contornos confusos» de la función legislativa y ejecutiva de la Comisión en el escenario post-Lisboa. Sobre esta cuestión, *vid.* especialmente el apartado IV «El poder «no legislativo»: variantes (actividad autónoma, delegada y de ejecución) y rol de la Comisión» del Capítulo II (Distribución del poder decisorio) del manual *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 2ª ed., Ed. Civitas-Thomson, 2010, pp. 78-92.
8. CRAIG, P., «Delegated acts, implementing acts and the new Comitology Regulation», *European Law Review*, nº 36, 2011, pp. 671-687 (en concreto, p. 672 y 673).
9. Nueva redacción dada al apartado 2º del artículo 2 de la decisión 1999/468/CE por la que establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión a través de la Decisión 2006/512/CE de 17 de julio de 2006 (DOUE nº L 200, de 22.7.2006, p. 12).

ción llevados a cabo por la Comisión se aludió a la naturaleza «cuasilegislativa» de los actos de ejecución adoptados en codecisión¹⁰, lo cual pone de manifiesto que lo que ahora en el TFUE son actos delegados, antes entraban en la categoría de actos de ejecución.

Con anterioridad a Lisboa, y especialmente desde la década de los ochenta y sobre la base de los antiguos artículos 202 y 211 del TCE, toda esta tipología de actos estaban sometidos a los procedimientos de comitología¹¹. Estos comités, surgidos inicialmente en el ámbito de la política agrícola común, estaban formados por representantes de los Estados miembros y presididos por un funcionario de la Comisión y tenían como objetivo controlar a la Comisión en la adopción de medidas destinadas a aplicar disposiciones de derecho derivado¹². Como recuerda G. GARZÓN CLARIANA refiriéndose a la jurisprudencia del TJUE, la potestad de ejecución por parte de la Comisión «(...) legitimaba la delegación de competencias a la Comisión para adoptar no sólo decisiones individuales, sino

10. Declaración del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a la Decisión del Consejo de 17 de julio de 2006 que modifica la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DOUE n° C 255, de 21.10.2006, p. 1). Sobre la base de esta declaración se adoptaron dos reglamentos por los que se adaptaban al nuevo procedimiento de reglamentación con control determinados actos adoptados en codecisión. Vid. reglamento 1137/2008 del Parlamento europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008 sobre adaptación al procedimiento de reglamentación con control (primera parte) (DOUE n° L 311, de 21.11.2008) y reglamento 219/2009 del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, sobre adaptación al procedimiento de reglamentación con control (segunda parte) (DOUE n° L 87, de 31.3.2009).
11. El hecho de que en 2009 existiesen un total de 266 comités pone de relieve la importancia que éstos han adquirido en el marco institucional de la Unión (vid. Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités en 2009, COM (2010) 354 final, de 2 de julio de 2010, p. 4).
12. Durante la década de los ochenta hubo una proliferación importante de comités, cuya actuación no estaba regulada en ninguna norma. En 1987, a partir de la novedades introducidas por el Acta Única Europea, se adoptó la decisión 87/373 del Consejo, de 13 de julio (DOCE n° L 197, de 18.7.1987, pp. 33 y ss.) que regulaba por primera vez el fenómeno de la comitología y que estableció y reguló el funcionamiento de cuatro tipos de comités (consultivos, de gestión, de reglamentación y de salvaguarda). Posteriormente, y con el objetivo de mejorar el funcionamiento de los comités, se adoptó la decisión 1999/468 del Consejo, de 28 de junio (DOCE n° L 184, de 17.7.1999, pp. 23 y ss.) que substituyó la vigente hasta el momento. Dicha decisión introdujo cuestiones muy novedosas en este ámbito entre las cuales cabe destacar: a) determinación de las materias sobre las que entendería cada comités; b) simplificación de los procedimientos y eliminación de las variantes de los diferentes comités; c) clarificación del papel del Parlamento europeo en la delegación de los actos adoptados en codecisión y; d) mejora de la información al público respecto de los procedimientos utilizados por cada comité. Finalmente, en 2006 la decisión 1999/468 fue modificada por la decisión 2006/512 de 17 de julio (DOUE n° L 200, de 22.7.2006, pp. 11 y ss.), cuya novedad más destacable fue la introducción del procedimiento de reglamentación con control que permitía al Parlamento europeo participar en igualdad de condiciones junto al Consejo en el control de la ejecución de las normas adoptadas en codecisión. Una versión consolidada de la decisión 1999/468 fue publicada en el DOUE n° C 255, de 21.10.2006.

también medidas de alcance general, con el límite de que éstas no afectaran a elementos esenciales del acto delegante»¹³.

La nueva regulación prevista en el TFUE sólo mantiene la vigencia del sistema de los comités en el ámbito del ejercicio de las competencias de ejecución previstas en el artículo 291. Por el contrario, la adopción por la Comisión de actos delegados queda excluido de dicho mecanismo de control, previéndose, según el artículo 290, sólo la posibilidad de que el Consejo y el Parlamento impongan una serie de límites (objetivos, contenido, alcance y duración) a la Comisión que deberán figurar en el acto legislativo delegante¹⁴. Ciertamente, la distinción prevista en estos dos artículos, supone introducir un matiz importante en el hasta ahora vigente concepto de «ejecución» elaborado por el TJUE¹⁵ al circunscribirse éste a la adopción de decisiones de carácter individual, pero no a la adopción de medidas de alcance general. A la vista de la nueva regulación prevista en el TFUE, cuando la Comisión actúe en el marco del artículo 291, ésta sólo podrá adoptar medidas de ejecución, las cuales no podrán tener naturaleza legislativa pero sí podrán tener tanto alcance general como individual (lo cual, como se ha señalado, implica introducir una cierta distorsión en este tipo de actos si se compara con las competencias «cuasilegislativas» de la Comisión en el marco del artículo 290)¹⁶. Tanto los actos legislativos (288 TFUE) como los actos delegados (290 TFUE) son susceptibles de ser ejecutados por la Comisión sobre la base del artículo 291.

13. GARZÓN CLARIANA, G., «Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 37, 2010, p. 732. Del mismo autor, *vid.* «Les actes délégués dans le système des sources du droit de l'Union Européenne», *ERA Forum*, 2011, pp. 105-134.
14. Sobre esta cuestión, *vid.* los estudios de MILLÁN MORO y GARZÓN CLARIANA ya citados. Asimismo, *vid.* MANGAS MARTÍN, A., «Algunos aspectos del Derecho derivado en el Tratado de Lisboa: categorización de los actos, indeterminación de los tipos de actos, bases jurídicas y jerarquía», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 18, 2009; NIETO GARRIDO, E. y MARTÍN DELGADO, I., *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, 2010 (en especial, el capítulo I relativo al sistema de fuentes); *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del artículo 290 del TFUE*, COM (2009) 673 final, de 9 de diciembre de 2009; Resolución del Parlamento europeo, de 5 de mayo de 2010, sobre los poderes de delegación legislativa – A7-0110/2010 – (DOUE nº C81E, de 15.3.2011); DRIESEN, B., «Delegated legislation alter the Treaty of Lisbon: an analysis of article 290 TFEU», *European Law Review*, Vol. 35, nº 6, December 2010, pp. 837-848.
15. En relación con el concepto de «competencias de ejecución», el TJUE, en su sentencia de 24 de octubre de 1989, as. 16/88 (*Comisión c. Consejo*), Rec. 1989, p. 3485 (FJ 11), señaló que «(...) el concepto de ejecución (...) comprende a la vez la elaboración de las normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance individual».
16. En esta línea, PONZANO ha observado que «(...) le système des actes délégués ne contient pas une ligne suffisamment précise avec le régime des actes exécutifs, de sorte qu'il appartiendra au Législateur européen de décider au cas par cas quelles mesures prévues par la loi relèveront de l'acte délégué et lesquelles de l'acte exécutif. La frontière entre les deux catégories sera aussi fonction de l'intérêt que le Parlement européen et le Conseil porteront respectivement au contenu de la loi» (PONZANO, P., «La réforme de la comitologie: un pouvoir exécutif bien encadré?», texto policopiado original facilitado por el autor, p. 7).

En todo caso, el TFUE no configura a la Comisión como institución competente, con carácter general, en la labor de ejecución del Derecho derivado como sí sucedía antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en la medida en que, según el artículo 291.1, ello corresponde a los Estados miembros. Sólo en el supuesto en que «(...)» *se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos [los Estados] conferirán competencias de ejecución a la Comisión (...)*» (artículo 291.2 TFUE). Así pues, los Estados son los encargados naturales de la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la UE, pero cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución, éstos, de forma obligatoria y no facultativa, deberán delegar dichas competencias a la Comisión. Ahora bien, en casos debidamente justificados y en relación con la ejecución de la política exterior, dicho artículo permite que sea el Consejo el que adopte medidas de ejecución.

Si bien inicialmente, como ha puesto de relieve L. MILLÁN MORO¹⁷, los actos de ejecución fueron adoptados de forma sorprendente por el Consejo, se observa que, en la actualidad, y especialmente durante el año 2011, la Comisión ha sido la que ha adoptado distintas normas de ejecución que se han concretado en la adopción tanto de reglamentos como de directivas y decisiones de ejecución¹⁸. Ello pone de relieve que normalmente será la Comisión (y no los Estados) la que adopte normas de ejecución, en la medida en que la propia naturaleza de la materia a ejecutar exigirá de medidas uniformes en todo el territorio de la Unión. De forma excepcional, el Consejo también ha adoptado reglamentos y decisiones de ejecución (y no directivas de ejecución) bien porque éstos entran en el ámbito de la ejecución de la política exterior de la Unión¹⁹ o

17. *Op. cit.* p. 429.

18. En efecto, la labor de ejecución encomendada a la Comisión no se ha circunscrito a un tipo específico de acto (podría pensarse que, por su propia naturaleza, dicha labor de ejecución se materializaría en la adopción de decisiones de ejecución), sino que en el DOUE se han publicado reglamentos, directivas y decisiones de ejecución. Por el contrario, y en relación con los actos delegados previstos en el artículo 290 del TFUE, los publicados hasta el momento han adoptado la forma de reglamentos delegados (no existen ejemplos en el DOUE ni de directivas ni de decisiones delegadas).

19. *Vid.*, a título de ejemplo, Reglamento de ejecución 872/2011 del Consejo de 1 de septiembre de 2011 por el que se aplica el artículo 16, apartado 2, del reglamento 204/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (DOUE nº L 227, de 2.9.2011); Decisión de ejecución 2011/521 del Consejo de 1 de septiembre de 2011 por la que se aplica la Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista a la situación existente en Libia (DOUE nº L 227, de 2.9.2011); Reglamento de ejecución 1151/2011 del Consejo de 14 de noviembre de 2011 por el que se aplica el reglamento 442/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DOUE nº L 296, de 15.11.2011); Decisión de ejecución 2011/736 del Consejo de 14 de noviembre de 2011 por el que se aplica la Decisión 2011/273/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DOUE nº L 296, de 15.11.2011); Decisión de ejecución 2011/698/PESC del Consejo de 20 de octubre de 2011 por el que se aplica la Decisión 2011/486/PESC relativa a medidas restrictivas contra determinadas personas, grupos, empresas y entidades, habida cuenta de la situación en Afganistán (DOUE nº L 276, de 21.10.2011) o Decisión de ejecución 2011/699/PESC del Consejo, de 20 de octubre de 2011, por la que se

bien porque el Consejo entiende que se trata de «casos específicos debidamente justificados» que le permiten adoptar actos de ejecución en detrimento del papel de la Comisión como institución encargada de dicha labor²⁰.

III. LA NUEVA REGULACIÓN DE LA DELEGACIÓN DE LA POTESTAD DE EJECUCIÓN POR LA COMISIÓN

Al situar el Tratado de Lisboa la competencia general de ejecución del Derecho de la UE en manos de los Estados miembros, éste, a diferencia de lo que sucedía hasta la entrada en vigor de dicho tratado, recoge el derecho de los Estados (hasta ahora esta potestad se reconocía al Consejo) a controlar el ejercicio de las potestades de ejecución que lleve a cabo la Comisión cuando éstas exijan condiciones uniformes en todo el territorio de la UE. En este sentido, el tercer párrafo del artículo 291 del TFUE dispone que el Consejo y el Parlamento adoptarán un reglamento (hasta ahora la regulación de esta materia se había hecho a través de decisiones)²¹ que regule las modalidades de control por los Estados de la labor de ejecución que lleve a cabo la Comisión. El hecho de que sean los Estados y no el Consejo (como sucedía hasta ahora) quienes deleguen en la Comisión las potestades de ejecución supondrá que éste no pueda intervenir en caso de que no haya acuerdo en el seno de los comités en relación con las medidas de ejecución que presente la Comisión²².

Ahora bien, la Comisión no será competente para la ejecución de todas las políticas de la Unión, pues, en casos debidamente justificados²³ y en lo relativo

ejecuta la Decisión 2010/788/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo (DOUE nº L 276, de 21.10.2011).

20. *Vid.*, a título de ejemplo, Decisión de ejecución 2011/344 del Consejo de 30 de mayo de 2011 relativo a la ayuda financiera de la Unión a Portugal (DOUE nº L 159, de 17.6.2011) – esta decisión ha sido modificada a través de la Decisión de ejecución 2011/683 del Consejo de 11 de octubre de 2011 (DOUE nº L 269, de 14.10.2011 – o la Decisión de ejecución 2011/77 del Consejo de 7 de diciembre de 2010 sobre la concesión por la Unión de ayuda financiera a Irlanda (DOUE nº L 30, de 4.2.2011) – . esta decisión ha sido modificada a través de la Decisión de ejecución 2011/326 del Consejo, de 30 de mayo de 2011 (DOUE nº L 147, de 2.6.2011) y a través de la Decisión de ejecución del Consejo, de 30 de noviembre de 2011 (DOUE nº L 329, de 13.12.2011).
21. *Vid.* Decisiones citadas en pie nº 12, *infra*.
22. En este sentido, ALONSO GARCÍA observa que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la nueva regulación de los actos de ejecución supone una cierta interferencia en las competencias de los Estados miembros en la medida en que, en principio, les corresponde a éstos la labor de ejecución del derecho de la UE en sus respectivos ámbitos de competencia que, como consecuencia de la exigencia de condiciones uniformes, implica la entrada en juego de la Comisión. En el escenario anterior a Lisboa, el ejercicio de las competencias de ejecución se planteaba como una cuestión entre el Consejo y la Comisión, esto es, una cuestión que afectaba la distribución de poderes entre instituciones (ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 2ª ed., Ed. Civitas-Thomson, 2010, p. 90).
23. PONZANO entiende que esta potestad del Consejo será muy residual, circunscribiéndose a los actos adoptados por éste siguiendo el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 289.2 TFUE (PONZANO, P., «La nouvelle comitologie et les actes

a la adopción de medidas de ejecución uniformes de la política exterior y de seguridad común, tal y como dispone el artículo 291.2 del TFUE, será el Consejo la institución competente para ello, quedando, lógicamente, al margen del procedimiento de comitología en la medida en que los intereses de los Estados ya están defendidos en el seno del propio Consejo.

Al hilo de lo dispuesto en el artículo 291.3 del TFUE, el 16 de febrero de 2011 y tras nueve meses de negociaciones, el Consejo y el Parlamento adoptaron, a partir de la iniciativa de la Comisión²⁴, el reglamento 182/2011 por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión²⁵, el cual entró en vigor el 1 de marzo. Para dar respuesta a los problemas derivados de la falta de regulación de la delegación de competencias de ejecución a la Comisión mientras no se daba efecto a lo dispuesto en el artículo 291.3 del TFUE y teniendo en cuenta que ello podía plantear problemas importantes en la medida en que el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, el Consejo, el Parlamento y la Comisión adoptaron, el 22 de diciembre de 2009, una declaración interinstitucional relativa a la aplicación del artículo 291 del TFUE²⁶. En dicha declaración, las tres instituciones acordaron que, mientras no se adoptase el reglamento que debía concretar lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 291 del TFUE, sería de aplicación la decisión 1999/468 a los actos de ejecución con la excepción del procedimiento de regulación con control, cuyo contenido pasaba a ser subsumido por lo dispuesto en el artículo 290 del TFUE²⁷.

Del análisis de la nueva regulación prevista en el reglamento 182/2011,

délégués», Workshop du Centre Schumann de l'Institut Universitaire Européen sur la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, 11/12 Février 2010, p. 5).

24. Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión (COM (2010) 83 final, de 9 de marzo de 2010). *Vid.*, asimismo, Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de septiembre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la adaptación de los actos jurídicos a la nueva decisión sobre comitología (DOUE n° C 8E, de 14.1.2010).
25. DOUE n° L 55, de 28.2.2011, pp. 13 y ss.
26. Doc. 17781/09 de 22.12.2009.
27. En todo caso, cabe destacar que, antes de la adopción de este acuerdo interinstitucional, las instituciones involucradas en la adopción de actos de ejecución mantenían importantes disparidades sobre la vigencia de la decisión 1999/468 mientras no se adoptase el reglamento al cual aludía el artículo 291.3 del TFUE como pone de manifiesto el *Informe de la Presidencia del Consejo de la Unión al COREPER sobre la aplicación de los artículos 290 y 291 del TFUE, de 2 de diciembre de 2009* (Doc. 16998/09). En dicho informe, el Consejo consideraba que, mientras no se adoptase dicho reglamento, la decisión de 1999 estaba en vigor y que los actos de ejecución se debían someter a los comités previstos en ella. El Parlamento y la Comisión no compartían dicha visión y, en este sentido, señalaron que «(...) they will neither propose, as concerns the Commission, nor adopt, as concerns the European Parliament, provisions based on the Comitology Decision unless a transitional arrangement has been agreed between the three institutions» (p. 6).

que sólo es aplicable en aquellos casos en que un acto de base determine la necesidad de condiciones uniformes de ejecución en la labor que lleve a cabo la Comisión con el control por parte de los Estados miembros, se pueden destacar básicamente tres novedades: A) la reducción y simplificación del número de procedimientos de comitología que pasan de cinco (consultivo, de gestión, de reglamentación, de reglamentación con control y de salvaguardia) a dos (consultivo y de examen); B) la creación de un Comité de Apelación y; C) la desaparición del Consejo como última instancia decisoria.

A. LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA Y DE EXAMEN

El reglamento 182/2011 reduce a dos y simplifica el funcionamiento de los comités que asistirán y controlarán a la Comisión en su labor de ejecución. Hasta la entrada en vigor de dicho reglamento y sobre la base de lo previsto en las decisiones sobre comitología de 1999 y 2006 había cuatro modalidades de comités (consultivo, de gestión, de reglamentación y de salvaguardia) y cinco procedimientos de comitología: el consultivo, el de gestión, el de reglamentación simple, el de reglamentación con control y el de salvaguardia²⁸. A partir de ahora, sólo existirán dos comités (consultivo y de examen) que responderán a dos procedimientos: el de consulta (que refleja el procedimiento consultivo existente) y el de examen (que sustituirá a los procedimientos de gestión y de reglamentación)²⁹.

El reglamento 182/2011 configura al procedimiento de examen como el de aplicación general, mientras que el de consulta se aplicará de forma más bien residual. De hecho, de la práctica desarrollada hasta ahora en la adopción de actos de ejecución por la Comisión se observa que, como regla general, se ha seguido el procedimiento de examen³⁰.

La aplicación general del procedimiento de examen se deduce del contenido de las materias a las cuales se aplicará dicho procedimiento. Así, según el artículo 2.2, se recurrirá a dicho procedimiento cuando se trate de ejecutar actos de alcance general o actos relacionados con programas con implicaciones importantes (cabe entender, ante la falta de concreción y sentido de este enun-

28. El último informe disponible elaborado por la Comisión sobre la actividad de los distintos comités es de 2009 y en él se señalan una serie de aspectos que ponen de manifiesto la relevancia que tiene el fenómeno de la comitología en el ámbito institucional y jurídico de la Unión. Así, y a título de ejemplo, cabe señalar que, en 2009, había un total de 266 comités, de los cuales 22 eran consultivos, 38 de gestión, 51 de reglamentación, 11 de reglamentación con control y que 143 funcionaban con arreglo a varios procedimientos (Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités en 2009, COM (2010) 354 final, de 2 de julio de 2010).

29. El procedimiento de reglamentación con control sigue vigente pero es aplicable no a los actos de ejecución, sino a los actos delegados, tal y como prevé el artículo 290 del TFUE.

30. La Comisión dispone de una página (<http://www.ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>) en la cual se puede obtener información sobre el tipo de comité que ha intervenido en la adopción de un acto de ejecución.

ciado, se está refiriendo, tal como se señala en el punto 12 de la exposición de motivos de este reglamento, a la ejecución de «*programas con implicaciones presupuestarias importantes*»³¹; la política agrícola común y la política pesquera común; medio ambiente, seguridad o protección de la salud o la seguridad de las personas, los animales y las plantas; la política comercial común o la fiscalidad. La mayoría de materias susceptibles de ser ejecutadas entran en la lista descrita. De forma más bien excepcional, se recurrirá al procedimiento de consulta, el cual se aplicará a la adopción de actos de ejecución no previstos para el procedimiento de examen o cuando sea este último de aplicación se considere más oportuno y previa justificación recurrir al procedimiento de consulta (art. 2.3).

La composición de los distintos comités no varía, en la medida en que, como sucedía hasta ahora, los comités están presididos por un miembro de la Comisión (que no participa en las votaciones) y por representantes de los Estados miembros (art. 3.2)³². Cada comité, en aras de una mayor transparencia, tendrá su propio reglamento interno que seguirá las normas estándar definidas por la Comisión y publicadas en el DOUE³³.

Al igual que hasta ahora, las votaciones en el comité consultivo se tomarán por mayoría simple, sin que haya una ponderación del voto. La decisión del comité y su dictamen no vincularán a la Comisión, pero ésta se compromete «*en la mayor medida de lo posible*» a seguir el parecer del comité (art. 4). Por el contrario, las votaciones en el comité de examen se adoptarán por mayoría cualificada, siguiendo las reglas definidas en el artículo 238 del TFUE (art. 5). En caso de dictamen favorable, la Comisión podrá adoptar el acto de ejecución, al igual que si el comité no emite dictamen en el plazo fijado (salvo determinados casos excepcionales previstos en el artículo 5.4). En caso de dictamen desfavorable, el acto de ejecución propuesto no se adoptará, en cuyo caso la Comisión tiene la opción de, en el plazo de dos meses, volver a presentar un nuevo proyecto de acto de ejecución ante el mismo comité o, en el plazo de un mes, presentar el proyecto de acto de ejecución que no ha tenido el beneplácito del

31. Cabe recordar, asimismo, que en la decisión 1999/468 sobre la comitología se señalaba que era competencia de los comités de gestión, el control de la «*ejecución de programas con importantes implicaciones financieras*».

32. Cabe recordar que, el 10 de marzo de 2003, en el seno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE, actual CARUE) se adoptaron unas *Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea* que permiten que representantes de las Comunidades Autónomas formen parte de la delegación española en dichos comités. Asimismo, se aprobó un acuerdo relativo a la distribución de comités entre CCAA para el período 2003-2006. En relación con esta cuestión, *vid.* FERNÁNDEZ PÉREZ, B., «Comunidades Autónomas y comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 3, 2004.

33. Los reglamentos internos de los distintos comités deberán seguir las pautas definidas en el modelo estándar publicado en el DOUE nº C 206, de 12.7.2011, pp. 11 y ss.

comité ante el nuevo Comité de Apelación (art. 5.3), el cual podrá aprobar o rechazar la propuesta de acto de ejecución presentado por la Comisión.

Se observa, pues, que en el procedimiento de consulta, el dictamen del comité no condiciona la adopción del acto de ejecución propuesto por la Comisión, en la medida en que ésta puede optar por adoptarlo y que entre en vigor, incluso si existe la oposición del comité. Por el contrario, y como ya sucedía en los procedimientos de gestión y de reglamentación, el dictamen desfavorable del comité puede bloquear la entrada en vigor del acto de ejecución propuesto por la Comisión, forzando a ésta a tener que presentar una nueva propuesta de acto de ejecución. El reglamento 182/2011 introduce la novedad de que, ante la falta de dictamen del comité correspondiente sobre la propuesta de acto de ejecución en ámbitos como la fiscalidad, los servicios financieros, la protección de la salud, de la personas, animales y plantas o ante la existencia de una mayoría simple (y no cualificada) en el comité de examen que se oponga a la adopción del acto, la Comisión no puede adoptar el acto de ejecución propuesto.

Excepcionalmente y con el objetivo de evitar «*perturbaciones significativas*» en los mercados en el sector agrícola o riesgo para los intereses financieros de la Unión, la nueva regulación sobre la comitología permite en su artículo 7º a la Comisión adoptar un proyecto de acto de ejecución que cuenta con el dictamen desfavorable del comité correspondiente o no existe (cuyo efecto, según el artículo 5.4, es imposibilitar la adopción del acto). En este caso, el proyecto de acto de ejecución, y dadas las circunstancias excepcionales sobre el sector agrícola o los intereses financieros, se someterá al Comité de Apelación, el cual puede confirmar el proyecto presentado o no emitir dictamen, en cuyo caso el acto de ejecución entrará en vigor o emitir un dictamen desfavorable, en cuyo caso la Comisión deberá proceder a su revocación.

La ejecución de los actos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, son la gran mayoría) también se someterá a la regla de los comités, a la que se añadirá la potestad de control por parte del Consejo y del Parlamento europeo. En efecto, el artículo 11 del reglamento 182/2011, en línea con el mismo contenido de la decisión sobre comitología de 2006 que introdujo el control del Parlamento europeo junto al Consejo en el control de la ejecución de los actos adoptados en codecisión, señala que ambas instituciones podrán «*indicar*» que el proyecto de acto de ejecución de un acto adoptado siguiendo el procedimiento legislativo ordinario excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. La Comisión deberá revisar el acto propuesto e informar al Consejo y al Parlamento de si decide «*mantener, modificar o retirar el proyecto de acto de ejecución*».

La redacción dada a este artículo no parece muy afortunada, pues no se entiende que si el Parlamento y el Consejo consideran que el acto de ejecución excede de lo dispuesto en el acto de base, la Comisión deba revisar el acto propuesto y por otra que se diga que podrá eventualmente mantener el acto que ha sido objetado por ambas instituciones. Se observa que ambas institucio-

nes tendrán un derecho de veto limitado en la medida en que la Comisión podrá optar por mantener el acto de ejecución propuesto, incluso si no cuenta con el beneplácito de las dos instituciones por considerar éstas que el acto de ejecución va más allá de lo previsto en el acto de base. En todo caso, y en coherencia con el nuevo planteamiento de los actos de ejecución introducido por el Tratado de Lisboa, parece lógico pensar que quien debe controlar a la Comisión en la labor de ejecución son los Estados y no el Consejo o el Parlamento (como sucedía antes) a través de los comités y, por ello, cabe entender que la Comisión no se encuentre vinculada por la posición expresada en relación con la ejecución de un acto de base adoptado siguiendo el procedimiento legislativo ordinario. En relación con el papel de la Comisión, del Consejo y del Parlamento en la ejecución de los actos de derecho derivado, C. BLUMANN ha puesto de relieve que el reglamento 182/2011 incide en el nuevo marco constitucional diseñado por el Tratado de Lisboa en virtud del cual la Comisión se configura casi en exclusiva (con la excepción de la política exterior) como institución con competencias de ejecución, mientras que el Consejo y el Parlamento centran su función en el ámbito legislativo y presupuestario³⁴.

Finalmente, y en relación con el funcionamiento de los comités, cabe destacar que «*por razones imperiosas de urgencia debidamente justificadas*» el artículo 8º del reglamento 182/2011 permite a la Comisión adoptar un acto de ejecución que será inmediatamente aplicable sin que sea necesario su previa presentación al comité correspondiente y que permanecerá en vigor por un plazo no superior a seis meses. En un plazo no superior a 14 días, se remitirá al comité competente el acto adoptado a efectos de obtener el dictamen correspondiente. Si corresponde aplicar el procedimiento de examen y el dictamen es desfavorable, la Comisión deberá revocar inmediatamente el acto de ejecución adoptado.

B. EL NUEVO COMITÉ DE APELACIÓN

Junto a la novedad que representa la simplificación del procedimiento de la comitología y la reducción a dos del número de comités que controlarán a la Comisión en la adopción de actos de ejecución, el reglamento 182/2011 crea, en su artículo 3, la figura del Comité de Apelación, cuya presidencia y composición es idéntica al de los dos tipos de comités ya aludidos. En cierta manera, dicho comité tiene atribuidas las funciones que en la anterior regulación sobre la comitología de 1999 y 2006, conferían al Consejo en caso de dictamen desfavorable de los comités de gestión y de reglamentación. En la medida en que, en la nueva regulación establecida en el Tratado de Lisboa, el ejercicio de las competencias de ejecución no es del Consejo (como sucedía antes), sino de los Estados que delegan dicha potestad en la Comisión, resulta lógico que sea un Comité de Apelación formado por representantes estatales quien decida si se debe adoptar o no el acto de ejecución en caso de dictamen desfavorable del comité ordinario correspondiente.

34. BLUMANN, C., «Un nouveau départ pour la comitologie. Le règlement n° 182/2011 du 16 février 2011», *Cahiers de Droit Européen*, n° 1, 2011, pp. 23-52, en p. 51.

El Comité de Apelación, que también adoptará su dictamen por mayoría cualificada, entrará en juego en caso de que el comité de examen emita un dictamen desfavorable y que el presidente del comité opte por no presentar una nueva propuesta de medida de ejecución a dicho comité. Por ello, cabe entender que la composición del Comité de Apelación será distinta de la del comité de examen en la medida en que se configura como una nueva instancia de estudio de la propuesta de medida de ejecución elaborada por la Comisión³⁵.

La propuesta de medida de ejecución propuesta por la Comisión y rechazada por el comité ordinario puede volver a ser planteada, en el plazo de un mes, ante el Comité de Apelación, quien en último término decidirá si ésta se aprueba. En caso de dictamen favorable por parte de dicho comité o en su ausencia, la Comisión podrá adoptar el acto de ejecución propuesto. Por el contrario, si el dictamen es desfavorable, el acto de ejecución no se podrá adoptar.

Asimismo, y como ya se ha visto, el Comité de Apelación, conforme al artículo 7º, estudiará las propuestas de actos de ejecución elaboradas por la Comisión que se tengan que adoptar en supuestos excepcionales, a saber, las dirigidas a evitar perturbaciones significativas en los mercados agrícolas o ante supuestos de riesgos para los intereses financieros de la UE. En caso de dictamen desfavorable por parte de dicho comité, el acto adoptado por motivos de necesidad perentoria será revocado.

Cabe destacar, igualmente, que, cuando deba intervenir dicho comité, la Comisión podrá adoptar el acto propuesto en caso de dictamen favorable o en su ausencia.

C. LA DESAPARICIÓN DEL CONSEJO COMO ÚLTIMA INSTANCIA DECISORIA

La nueva regulación sobre la comitología establecida en el TFUE y en su desarrollo por el reglamento 182/2011 excluye claramente al Consejo como institución competente en última instancia para decidir si el acto de ejecución propuesto por la Comisión debe adoptarse ante la falta de acuerdo favorable por parte del comité correspondiente, lo cual supone un cambio de planteamiento respecto de lo previsto hasta el momento. Las decisiones sobre comitología de 1999 y 2006, en relación con el procedimiento de gestión y de reglamentación simple y con control, atribuían al Consejo el poder de árbitro en caso de dictamen desfavorable por parte del comité correspondiente. El Consejo podía optar por bloquear la entrada en vigor de la propuesta presentada por la Comisión que no contaba con el beneplácito del comité y remitirla de nuevo a la Comisión para que presentase una nueva propuesta o permitir, en última instancia, su adopción.

35. En la nota de prensa difundida por la Comisión con motivo de la adopción del reglamento 182/2011, ésta, en relación con el comité de apelación, señala que «(...) se trata de un comité normal, presidido por la Comisión, aunque con un nivel más alto de representación» (Comitología: nuevas normas para las competencias de ejecución de la Comisión, IP/10/1735, de 16 de diciembre de 2010, p. 1).

Como hemos visto en el epígrafe anterior, será el Comité de Apelación el que decida si, ante el dictamen desfavorable del comité de examen, se deba o no adoptar el acto de ejecución propuesto por la Comisión. Los representantes de los Estados miembros reunidos en dicho comité serán los que tendrán la última palabra en esta materia. El artículo 291 del TFUE configura a los Estados (y no al Consejo como sucedía hasta el Tratado de Lisboa) como los competentes para adoptar actos de ejecución, previendo la posibilidad de delegar dicha competencia a la Comisión cuando se requieran «*condiciones uniformes*» o al Consejo en materia de política exterior y de seguridad común o en casos específicos debidamente justificados. Ahora bien, los procedimientos de comitología se aplican, como establece dicho artículo, sólo en relación con la labor que lleve a cabo la Comisión y no el Consejo, pues carecería de sentido que representantes de los Estados controlasen a su propio Estado en la adopción de un acto de ejecución.

IV. REFLEXIONES FINALES

El Tratado de Lisboa ha modificado de forma substancial el esquema vigente hasta el momento en relación con la adopción de actos de ejecución. Por una parte, la introducción, en el artículo 290 del TFUE, de la figura de los actos delegados y la consiguiente potestad de la Comisión para adoptar actos de naturaleza cuasilegislativa (susceptibles de ser controlados por el Consejo y el Parlamento) ha supuesto llevar a este ámbito la adopción de actos que hasta ese momento entraban, según el procedimiento de regulación con control vigente desde 2006, en la órbita de los actos de ejecución, al ser éstos adoptados por la Comisión y controlados por el Consejo (a través de los comités) y del Parlamento europeo. De esta manera, se introduce una cierta distorsión en la naturaleza y configuración de lo que a partir de ahora se consideran actos delegados, los cuales parecen tener una frontera no claramente delimitada con los actos de ejecución.

Por otra parte, el Tratado de Lisboa configura a los Estados, a la Comisión y al Consejo como los actores involucrados en el proceso de ejecución del Derecho de la Unión Europea. Con carácter general, y en aras de la uniformidad en dicho proceso de ejecución, la Comisión será la institución encargada de dicha labor, pero con el control que ejerzan los Estados miembros a través de la labor de los distintos comités. Asimismo, el Consejo, en casos debidamente justificados y en relación con la adopción de actos de ejecución de la política exterior y de seguridad, también desempeñará una labor importante en esta labor de ejecución. Si comparamos el esquema vigente en este ámbito hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se observa, pues, que ahora no será el Consejo el encargado natural de la ejecución del Derecho de la Unión (lo hará de forma más bien excepcional), sino que dicha labor corresponderá a la Comisión que actuará bajo la supervisión de representantes estatales en los distintos comités.

Una de las principales aportaciones del reglamento 182/2011, que contiene

la nueva regulación del fenómeno de la comitología en el escenario post-Lisboa, ha sido reducir el número de comités y simplificar el funcionamiento y regulación de los comités de consulta y examen que controlarán a la Comisión en el proceso de ejecución del Derecho de la Unión Europea. La existencia a partir de ahora no sólo de dos comités, sino también la simplificación y clarificación de todo el procedimiento a seguir en caso de oposición por parte de los comités a la propuesta de acto de ejecución presentada por la Comisión (y el eventual recurso al nuevo Comité de Apelación) supone una clara mejora y avance en la gestión de la comitología.

Si bien la práctica existente a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha puesto de manifiesto que se ha recurrido mayoritariamente a los comités de examen (siendo los de consulta más bien residuales) y que éstos no se han opuesto a la propuesta de acto de ejecución planteada por la Comisión, lo cierto es que los Estados continúan manteniendo un papel de control sobre la Comisión muy relevante como consecuencia de que el Tratado de Lisboa configura a los Estados como sujetos encargados de la ejecución del Derecho de la Unión Europea y a la Comisión como encargada de dicha labor por delegación de éstos en caso de que sea necesaria una ejecución uniforme en todo el territorio de la Unión y de ahí que se haya optado por mantener (y no suprimir) el papel de los comités.